



EUROPSKA KOMISIJA
Europski ured za borbu protiv prijevvara (OLAF)

Uprava D Politika
Odjel D.2 Sprječavanje prijevare

Smjernice za nacionalne strategije suzbijanja prijevvara za Europske strukturne i investicijske fondove (ESIF)

koje je pripremila radna skupina sastavljena od stručnjaka iz država članica čiji je rad vodio i koordinirao Odjel za sprječavanje, prijavu i analizu prijevvara Europskog ureda za suzbijanje prijevvara (OLAF)

IZJAVA O ODRICANJU ODGOVORNOSTI:

*Ovo je radni dokument koji je izradila skupina stručnjaka iz država članica uz pomoć Europskog ureda za borbu protiv prijevvara (OLAF). Svrha mu je olakšati provedbu operativnih programa i poticati dobru praksu. **On nije pravno obvezujući za države članice**, ali se u njemu nalaze opće smjernice s preporukama i prikazana je najbolja praksa.*

Ovim se općim smjernicama ne dovodi u pitanje nacionalno zakonodavstvo, ali treba ih čitati u kontekstu nacionalnog zakonodavstva i mogu se prilagođavati s obzirom na nacionalni pravni okvir.

Ovim se smjernicama ne dovodi u pitanje tumačenje Suda Europske unije i Općeg suda kao ni odluke Komisije.

NAPOMENA

Ova dokument nije obvezujući za države članice i njime se ne utvrđuju nova pravila ili obveze za nacionalna nadležna tijela. U njemu je prikazana dobra praksa, indikativne je prirode i ne smije se upotrebljavati kao pravna ili normativna osnova za reviziju ili u svrhe istraga.

Sažetak

Ove su smjernice pripremili stručnjaci iz država članica, Europski ured za borbu protiv prijevvara (OLAF) i službe Komisije za odobravanje nadležne za europske strukturne i investicijske fondove (ESIF) u okviru zajedničkog radnog postupka. Cilj je ovog radnog postupka uspostaviti zajednički rad i suradnju između nacionalnih nadležnih tijela i službi Komisije u okviru Skupine COCOLAF-a¹ za sprječavanje prijevvara izradom praktičnog vodiča koji države članice i Komisija mogu upotrebljavati kao mjerilo, administrativni alat, smjernice i potporu za jačanje njihovih mjera/strategija za suzbijanje prijevvara.

U pravnom okviru za razdoblje 2014. – 2020. propisano je da države članice moraju izraditi mjere suzbijanja prijevvara u vezi s upravljanjem fondovima EU-a. Preporučuje se državama članicama da te mjere suzbijanja prijevvara ugrade u nacionalne strategije suzbijanja prijevvara za ESIF u cilju osiguranja ujednačene i učinkovite prakse, posebno ako imaju decentraliziranu ustrojstvenu strukturu.

Države članice mogu, naravno, odlučiti razraditi opću nacionalnu strategiju suzbijanja prijevvara povezanih s prihodima i rashodima iz proračuna EU-a i nacionalnih proračuna. Za sada je Skupina za suzbijanje prijevvara COCOLAF-a odlučila da će se rashodima u području ESIF-a u prvoj fazi baviti kao pilot projektom. Zato je ovaj vodič ograničen na to područje.

U okviru radionice u kojoj su sudjelovali stručnjaci iz osam različitih država članica istaknuta je potreba za smjericama u kojima će biti predstavljeni glavni koraci u izradi nacionalne strategije suzbijanja prijevvara za ESIF. Ovaj je dokument rezultat zajedničkih napora.

U njemu su navedene preporuke nacionalnim nadležnim tijelima koja će biti imenovana za razradu takve strategije u području ESIF-a. On nije obvezujući za države članice, ali mu je svrha nacionalnim nadležnim tijelima i donositeljima odluka pružiti potporu u toj zadaći. Tijekom radionice utvrđeni su sljedeći glavni koraci koje treba slijediti:

1. Pravni okvir

Pravni okvir na nacionalnoj razini i razini EU-a dobro je razvijen i stalno se usavršava.

2. Pripremna faza

Ovo je ključna faza u postupku. Ona se sastoji od dva glavna koraka: opis stanja i procjena rizika od prijevvara. Na temelju njihovih rezultata moći će se utvrditi potrebe i područja koja treba unaprijediti.

¹ Savjetodavni odbor za koordinaciju sprječavanja prijevvara

3. Faza razrade: utvrđivanje ciljeva i pokazatelja

U ciljevima će se odražavati plan i vizija država članica u njihovoj borbi protiv prijevare. Povezanim pokazateljima omogućit će se ocjenjivanje ostvarenog napretka.

4. Izrada akcijskog plana

U akcijskom planu definirane su aktivnosti koje će se provoditi u pogledu svakog cilja, nadležna služba, rok i povezani pokazatelji. To će biti alat za praćenje provedbe strategije. Ostvarenje akcijskog plana bit će ključ za ocjenjivanje djelotvornosti strategije.

5. Ocjenjivanje i ažuriranje strategije

Strategija je dokument u razvoju koji treba primjenjivati bez vremenskog roka. Za to je potrebna evaluacija i usklađeno ažuriranje dokumenta.

U prilogu ovih smjernica nalazi se predložak za nacionalnu strategiju suzbijanja prijevare za ESIF. Taj je predložak opisne prirode i njime se ništa ne propisuje kako bi države članice imale što više prostora proširiti dokument u skladu s pravnim okvirom, administrativnim ustrojstvom i općim okruženjem.

Kao prilog je uključen i grafikon s kratkim pregledom općeg postupka.

Sadržaj

Sažetak	3
Uvod.....	7
1. Pravno okruženje.....	10
2. Pripremna faza.....	12
2.1 Metodologija	12
2.2. Postojeće stanje u pogledu mjera suzbijanja prijevara	13
2.2.1 Kako?.....	14
2.2.2 Što treba analizirati i zašto?.....	15
2. Procjena rizika od prijevara.....	18
2.3.1. Opći elementi za izvršavanje procjene rizika od prijave.....	19
2.3.2. Koja metodologija za procjenu rizika od prijave?.....	19
2.3.3. Minimalni zahtjevi za dobru metodologiju	20
2.3.4 Alati za procjenu rizika od prijave.....	21
3. Faza razrade: određivanje ciljeva nacionalne strategije suzbijanja prijave i utvrđivanje pokazatelja za mjerenje rezultata provedbe strategije	23
3.1. Određivanje ciljeva	23
3.1.1. Obilježja ciljeva	23
3.1.2. Razdoblje pokriveno strategijom.....	24
3.2. Utvrđivanje pokazatelja	24
4. Uspostava akcijskog plana	26
5. Evaluacija i ažuriranje strategije.....	28
Prilozi	29
Prilog 1.: predložak i sadržaj nacionalne strategije suzbijanja prijave	31
Prilog 2. pojmovnik.....	37
Prilog 3.: razrada nacionalne strategije suzbijanja prijave za ESIF: grafikon.....	47

Uvod

Europski ured za borbu protiv prijevvara (OLAF) uspostavio je u 2012. postupak suradnje s državama članicama u cilju razvoja razmjene iskustava i dobre prakse između država članica i s Komisijom. Taj je postupak organiziran u okviru Skupine za suzbijanje prijevvara COCOLAF-a i provodi ga radna skupina stručnjaka država članica i predstavnika OLAF-a, Glavne uprave za regionalnu politiku, Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje i Glavne uprave za pomorstvo i ribarstvo, koji rade godinu dana na određenoj temi koju su odabrale države članice. Odabrana tema za 2014. bila je „Nacionalne strategije suzbijanja prijevvara za europske strukturne i investicijske fondove (ESIF)“.

Ovaj je vodič izrađen na temelju tog postupka. Cilj je razmijeniti dobru praksu i osigurati praktične dokumente koje države članice mogu upotrijebiti za izradu svojih nacionalnih strategija suzbijanja prijevvara za ESIF. Države članice ne moraju izraditi takvu strategiju, ali možda će željeti to učiniti.

U Uredbi o zajedničkim odredbama za programsko razdoblje 2014. – 2020.² propisano je da države članice moraju uspostaviti djelotvorne i razmjerne mjere suzbijanja prijevvara uzimajući u obzir utvrđene rizike, poduzeti nužne korake za učinkovito sprječavanje, otkrivanje i kažnjavanje prijevvara i nepravilnosti i za povrat nepravilno plaćenih iznosa u proračun EU-a. Čini se da bi se nadilaženjem neposrednih regulatornih zahtjeva i ugrađivanjem mjera suzbijanja prijevvara u nacionalnu strategiju suzbijanja prijevvara moglo osigurati bolje praćenje borbe protiv prijevvara na štetu financijskih interesa EU-a i država članica.

Europska komisija izradila je u 2011. opću strategiju suzbijanja prijevvara u cilju zaštite financijskih interesa EU-a u vlastitim odjelima i u izvršnim i decentraliziranim agencijama. Europska komisija potiče države članice da donesu strategije suzbijanja prijevvara na nacionalnoj razini.

Stručnjaci država članica dobrovoljno su se javili da razmijene znanje i iskustvo kako bi izradili, uz pomoć OLAF-a, ovaj praktični vodič u kojem će državama članicama dati smjernice za izradu vlastitih strategija suzbijanja prijevvara u području ESIF-a.

Države članice mogu, naravno, odlučiti razraditi opću nacionalnu strategiju suzbijanja prijevvara povezanih s nacionalnim prihodima i rashodima iz proračuna EU-a i nacionalnih proračuna. U međuvremenu je Skupina za suzbijanje prijevvara COCOLAF-a odlučila da će se rashodima u području ESIF-a prvo baviti kao pilot projektom. Zato je ovaj vodič ograničen na to područje.

Nacionalnom strategijom suzbijanja prijevvara omogućit će se strukturiranje borbe protiv prijevvara koje utječu na proračun EU-a i nacionalne proračune na razini država članica. Njome će se olakšati:

- utvrđivanje ranjivosti na prijevvaru unutar sustava
- procjenjivanje glavnih rizika od prijevvara

² Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013., (članak 125. stavak 4. točka (c) i članak 122. stavak 2.).

- planiranje i provedba odgovora
- ocjenjivanje ostvarenog napretka
- prilagodba reakcija u skladu s promjenama trendova u prijevarama i dostupnim resursima
- osiguravanje uključenosti svih relevantnih dionika, posebno jačom suradnjom i koordiniranim djelovanjem.

Strategijom će se također osigurati usklađivanje odgovora na rizik od prijevare u cijeloj državi, posebno u slučaju decentralizirane strukture upravljanja.

Strategijom bi trebala biti obuhvaćena svaka faza ciklusa suzbijanja prijevare.

Upravljačka tijela, tijela za ovjeravanje i revizijska tijela trebala bi prevenciju smatrati prioritetom u cilju ublažavanja rizika od prijevare. Ona može postati učinkovitija zahvaljujući bliskoj suradnji između svih dionika i općoj pojačanoj koordinaciji djelovanja.

Otkrivanje je ključna faza koju s dužnom pozornošću i proaktivno moraju provoditi svi dionici, tijela za upravljanje i kontrolu, uključujući revizijska tijela i tijela zadužena za provedbu zakona.

Istrage i kazneni progon usko su povezani. Za njihovu je učinkovitost potrebno imati osoblje s odgovarajućim kvalifikacijama, potpunu suradnju tijela za upravljanje i kontrolu i glatku suradnju između nadležnih tijela. Suradnja s drugim relevantnim dionicima na razini EU-a i nacionalnoj razini također je od velike važnosti.

Nadležna upravna tijela i tijela zadužena za provedbu zakona trebala bi učinkovito i strogo pratiti povrat sredstava i sankcije.

Cilj je ovog praktičnog vodiča pružiti:

- metodu za postupnu razradu nacionalne strategije suzbijanja prijevare u području ESIF-a
- osnovne sastavnice sadržaja za razradu nacionalne strategije suzbijanja prijevare i
- konkretne sastavne dijelove na temelju prikupljenog iskustva država članica.

OLAF želi zahvaliti sljedećim stručnjacima na njihovom doprinosu:

Vereni Czaby	Austrija	Savezno ministarstvo rada, socijalnih pitanja i zaštite potrošača
Mirjani Jurić	Hrvatska	Ministarstvo financija, Služba za suzbijanje nepravilnosti i prijevare
Željki Knezić		
Jošku-Mislavu Međeralu		

Panagioti Tsirka	Grčka	Nacionalne subvencije i dodaci u EU-u i na nacionalnoj razini, Odjel za posebne slučajeve, Sjedište SDOE-a.
Dávid Szeverényi	Mađarska	Nacionalna porezna i carinska uprava – Služba za koordinaciju borbe protiv prijevara – AFCOS
Aivi Avota	Latvija	Odjel za reviziju sredstava EU-a, Ministarstvo financija/AFCOS
Antoineu Dalliju	Malta	Ured predsjednika Vlade – Odjel za unutarnju reviziju i istrage
Simoni Stanca	Rumunjska	Odjel za suzbijanje prijevara – Rumunjski AFCOS
Štefanu Urbáneku	Slovačka Republika	Ured Vlade Slovačke Republike, Odjel za kontrolu i suzbijanje korupcije, Središnja kontaktna točka za OLAF

1. Pravno okruženje

U člancima 310. i 325. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) propisano je da se EU i države članice moraju boriti protiv prijevara i svih nezakonitih aktivnosti protiv financijskih interesa Unije. U cilju suzbijanja prijevara protiv financijskih interesa EU-a države članice poduzimaju iste mjere koje poduzimaju radi suzbijanja prijevara usmjerenih protiv vlastitih financijskih interesa. Ne dovodeći u pitanje ostale odredbe ovog Ugovora, države članice koordiniraju svoje djelovanje usmjereno na zaštitu financijskih interesa EU-a od prijevara. U tu svrhu organiziraju, uz pomoć Komisije, blisku i redovitu suradnju između nadležnih službi svojih uprava.

U članku 317. UFEU-a propisano je da države članice moraju, uz pomoć Komisije, upotrebljavati proračun EU-a u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja.

Načelo dobrog financijskog upravljanja objašnjeno je u člancima 30. do 33. Financijske uredbe³ koja se primjenjuje na opći proračun EU-a. Ono podrazumijeva poštivanje načela ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti te provedbu učinkovite i djelotvorne unutarnje kontrole.

U skladu s člankom 59. stavkom 2., točkom (b) Financijske uredbe, države članice imaju, u okviru podijeljenog upravljanja, primarnu odgovornost sprječavati, utvrđivati i uklanjati nepravilnosti i prijevare. U tu svrhu države članice moraju izgraditi snažne sustave za upravljanje i kontrolu u cilju osiguranja dobrog financijskog upravljanja, transparentnosti i nediskriminacije. One također određuju učinkovite, odvraćajuće i proporcionalne sankcije primateljima ako su predviđene pravom EU-a ili nacionalnim pravom.

U Uredbi (EZ, Euratom) br. 2988/1995 od 18. prosinca 1995. navedena je definicija nepravilnosti i predviđene su zajedničke odredbe za administrativne mjere i sankcije koje bi se trebale primjenjivati.

Uredba Vijeća (Euratom, EZ) br. 2185/96 od 11. studenoga 1996. odnosi se na provjere i inspekcije na terenu koje Komisija provodi u državama članicama. U njoj je predviđena suradnja i koordinacija između Komisije i država članica.

U Konvenciji o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica od 26. srpnja 1995. (Konvencija o PIF-u) navedena je definicija prijevara.⁴ U Uredbi (EU) br. 1303/2013 od 17. prosinca 2013. propisane su zajedničke odredbe za ESIF za programsko razdoblje 2014. – 2020. U članku 125. stavku 4. točki (c) objašnjena je obveza upravljačkih tijela da uvedu učinkovite i razmjerne mjere protiv prijevara, uzimajući u obzir utvrđene rizike.

Primjena administrativnih sankcija uređena je nacionalnim zakonodavstvom u kojem su također propisani mogući kazneni postupci i sankcije koje je moguće odrediti. U nekim su

³ Uredba (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije.

⁴ Konvencija o PIF-u trenutno je u postupku revizije u cilju prilagodbe promjenama u pravnom okviru. Komisija je podnijela prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o borbi protiv prijevara radi zaštite financijskih interesa Unije kaznenim pravom (COM(2012) 363 završna verzija od 11. srpnja 2012.)

državama u nacionalnom zakonodavstvu utvrđene ili propisane specijalizirane službe za istrage i/ili kazneni progon mogućih slučajeva prijevare na štetu financijskih interesa EU-a (npr. Odjel za borbu protiv prijevara u Rumunjskoj (DLAF)).

2. Pripremna faza

Pripremna faza u uspostavi nacionalne strategije za suzbijanje prijevare od ključne je važnosti i ne treba ju zanemariti. Ovom važnom dijelu postupka treba posvetiti dovoljno vremena i sredstava. U pripreмној se fazi nastoji ostvariti potpuni pregled načina na koji svi dionici ESIF-a suzbijaju prijevaru. Time će se dobiti osnova za donošenje odluka kod utvrđivanja ciljeva, navođenja pokazatelja i izrade povezanog akcijskog plana.

2.1 Metodologija

Pripremna faza sastoji se od sljedeća dva koraka:

- stanje trenutačne situacije s pregledom prednosti i područja u nacionalnim sustavima koja treba unaprijediti te postojećih mjera suzbijanja prijevare i
- procjena rizika od prijevara.

Ova će se faza provoditi na sljedeće načine: (1) pregledom ustrojstvene strukture, dionika, mjera i postojećih postupaka; i (2) provođenjem procjene rizika od prijevara.

Tko bi trebao razraditi nacionalnu strategiju suzbijanja prijevara?

Imenovana nacionalna služba trebala bi razraditi nacionalnu strategiju suzbijanja prijevara povezanih s ESIF-om.

Ova bi služba trebala imati sljedeće:

- opći pregled cijelog sustava ESIF-a i mjera suzbijanja prijevare koje već postoje na razini EU-a i na nacionalnoj razini i
- mogućnost mobilizirati relevantno iskustvo iz drugih ministarstava, nadležnih tijela i službi uključenih u provedbu fondova EU-a i iz ministarstava, nadležnih tijela i službi odgovornih za financijske istrage i kazneni progon.

To je od ključne važnosti posebno za države članice s decentraliziranim administrativnim sustavom.

Služba za koordinaciju suzbijanja prijevara (AFCOS) mogla bi igrati ključnu ulogu u razradi i praćenju provedbe nacionalne strategije suzbijanja prijevara.

Služba nadležna za nacionalnu strategiju suzbijanja prijevara trebala bi uspostaviti tim stručnjaka koji mogu davati odgovarajuće stručne savjete. Ovaj bi tim trebao uključivati stručnjake za različite faze ciklusa suzbijanja prijevara.

Pripremna faza zasnivat će se na trajnom dijalogu s partnerima i dionicima, posebno uspostavom *ad hoc* radnih skupina u skladu s utvrđenim potrebama.

Koja nadležna tijela moraju biti uključena?

Uključena bi trebala biti sva nadležna tijela odgovorna za upravljanje i provedbu, ovjeravanje, reviziju, istrage, kazneni progon i određivanje sankcija.

Ti bi dionici trebali biti stručnjaci za upravljanje, kontrolu i pravosudni sustav. Kad god je to moguće, trebali bi dolaziti iz:

- upravljačkih tijela
- posredničkih tijela
- tijela za ovjeravanje
- revizijskih tijela
- AFCOS-a
- kontrolnih tijela vlade ili parlamenta
- tijela koja vrše inspekciju nad javnom upravom
- istražnih tijela
- ureda državnog odvjetništva
- sudova.

Uz navedena tijela, pametno je uključiti organizacije koje imaju odgovornosti praćenja, nadzora ili upravljanja izravno ili neizravno povezane s projektima koji se financiraju sredstvima EU-a, kao što su:

- tijela za zaštitu tržišnog natjecanja
- odbori za arbitražu u javnoj nabavi
- porezna tijela
- carinska tijela.

Tim koji je odgovoran za postupak trebao bi izraditi program rada za razradu strategije unutar određenog vremenskog roka. Cilj bi mu trebao biti osigurati potpunu političku potporu.

Kakva je politička potpora potrebna?

S obzirom na velik opseg i broj uključenih tijela, službama odgovornima za razradu nacionalne strategije suzbijanja prijevare možda će trebati potpuna politička potpora vlade.

2.2. Postojeće stanje u pogledu mjera suzbijanja prijevara

Za ocjenu stanja potrebno je izvršiti analitički pregled sljedećih područja:

- zakonodavstva
- ustrojstva (npr. nacionalnog (centraliziranog ili decentraliziranog) ili lokalnog, putem koordinatora ili ne, uloga AFCOS-a, itd.)
- upravljanja i dionika

- postupaka (uključujući uspostavljene kontrole)
- mjera i resursa (ljudski resursi i odgovarajući alati, npr. IT, dokumenti, smjernice, izobrazba i komunikacija itd.)
- suradnje na nacionalnoj razini između nadležnih tijela (razmjena iskustva i suradnja na određenim slučajevima) i
- suradnje na razini EU-a (s Komisijom i drugim državama članicama).

Potrebno je utvrditi njihove prednosti i nedostatke te razmotriti kako oni pridonose i utječu na svaku od četiri faze ciklusa suzbijanja prijevара (prevencija, otkrivanje, istraga i kazneni progon te reparacije).

U ovoj je vazi važno utvrditi razloge i razmisliti o razlozima u pozadini utvrđenih prednosti i područja koja je potrebno unaprijediti. Time će se olakšati pronalaženje rješenja. Te razloge treba tražiti u:

- pravnom okruženju
- institucionalnom okruženju
- ekonomskom i socijalnom okruženju
- političkom okruženju.

Primjer: izvadak iz malteške nacionalne strategije suzbijanja prijevара

„Nepravilnosti, prijevара i korupcija posljedica su nedostataka u formalnim pravilima kojima su uređene aktivnosti u javnom sektoru (uglavnom zakonodavstvu) i nedostataka u neformalnim pravilima (sustavi vrijednosti, etika i moral). Glavni uzroci u pozadini sljedeći su:

- *tržišni neuspjesi*
- *neodgovarajuće regulatorne funkcije javne uprave*
- *neodgovarajuće zakonodavstvo*
- *nedjelotvorna i neučinkovita provedba formalnih pravila*
- *nepostojanje provedbe i vanjskog nadzora*
- *nepostojanje kontrole i praćenja, posebno unutarne kontrole*
- *niski standardi kulture, etike, morala i vrijednosnih sustava društva.*”

2.2.1 Kako?

Postojeća se situacija može ocijeniti na nekoliko različitih načina:

- ✓ prikupljanjem i analizom dokumenata, izvješća i podataka (npr. zakonodavstva, radnih dokumenata službi, postupaka, metodologija i smjernica) i
- ✓ provođenjem internetskih upitnika i anketa, uspostavljanjem izravnih kontakata s dionicima, provođenjem razgovora (u četiri oka, telefonom, Skypeom ili slično) i organiziranjem rasprava sa stručnjacima (npr. radne skupine).

Nalazi će se potkrijepiti uporabom nekoliko različitih izvora informacija.

2.2.2 Što treba analizirati i zašto?

Svrha je ove faze utvrditi postojeće nedostatke – oni će postati očiti prilikom utvrđivanja prednosti i područja koja je potrebno unaprijediti. Stoga je važno ocijeniti situaciju u odnosu na ono što bi mogla biti dobra praksa u svakoj fazi ciklusa suzbijanja prijevare.

A) Prevencija:

Prevencija je od ključne važnosti u borbi protiv prijevare. Lakše je i ekonomičnije spriječiti prijevare nego popravljati štetu. Države članice stoga bi trebale biti potpuno posvećene razvoju i provedbi prevencije prijevare.

Čvrst sustav za upravljanje i kontrolu koji se učinkovito provodi od ključne je važnosti za suzbijanje prijevare. Njime se može znatno smanjiti rizik od nastanka prijevare iako ju nije moguće potpuno iskorijeniti.

Analiza preventivnih mjera i tehnika trebala bi uključivati sljedeće:

- ✓ ocjenu učinkovitosti postojećih preventivnih mjera i tehnika
- ✓ prijedloge za ispravak, prilagodbu ili ukidanje postojećih mjera ili stvaranje novih
- ✓ povećanje znanja o stupnju svijesti javnosti o prijevari u području ESIF-a i
- ✓ povećanje znanja o razini etičke kulture među zaposlenicima država članica u području prijevare u vezi s ESIF-om.

Učinkovitost preventivnih mjera ovisi o postojanju čvrstih sustava za njihovu provedbu. Oni obuhvaćaju sljedeće:

- ✓ zakonodavstvo otporno na prijevare⁵
- ✓ politiku transparentnosti podržanu opsežnom komunikacijom kojom će se povećati svijesti javnosti
- ✓ snažni sustav unutarnje kontrole

⁵ Vidjeti Komunikaciju (2000)358 završna verzija od 28. lipnja 2000. o borbi protiv prijevare, posebno stavak 1.1.: *Kako bi zadržala svoju djelotvornost, politika zaštite javnih interesa i sredstava mora se oslanjati na jasno zakonodavstvo koje je jednostavno primjenjivo i uključuje odredbe za jačanje dobrog financijskog upravljanja i učinkovitu kontrolu politika Zajednice. Navedene odredbe moraju biti dovoljno odvraćajuće kako bi u što većoj mjeri odvratile od nepravilnosti.*

- ✓ visoku razinu etičkih standarda među zaposlenicima koji rade na zaštiti financijskih interesa EU-a (je li očito, vidljivo promatračima, da zaposlenici nastoje ostvariti visoke etičke standarde; postoji li utvrđen i jasan dokument, kao što je etički kodeks kojim je obuhvaćeno pitanje sukoba interesa)
- ✓ snažnu politiku ljudskih resursa (pronalaženje odgovarajuće ravnoteže između dolaska i odlaska zaposlenika (u cilju zadržavanja iskusnog osoblja) i obveznu mobilnost (radi ublažavanja rizika od sukoba interesa itd.)
- ✓ strukturirano, praktično i ciljano upravljanje rizikom od prijevара
- ✓ strategiju za izobrazbu za borbu protiv prijevара i
- ✓ blisku suradnju između tijela na nacionalnoj razini i razini EU-a.

Primjer: suradnja između nadležnih tijela u Hrvatskoj

U skladu sa Zakonom o upravnom postupku⁶, sve institucije razmjenjuju informacije i jedna drugoj pomažu izvršavati zadaće. Nadalje, dvije ili više institucija mogu sklopiti sporazum o upravnoj suradnji. U takvom sporazumu moraju biti navedene pojedinosti o tome kako i kada razmjenjivati informacije navodeći, primjerice, rokove za pružanje informacija, vrstu informacija koje će se razmjenjivati, moguće sankcije ako institucija odbije dati informacije i sredstva za pružanje informacija, primjerice, papirnati primjerak ili poruka e-pošte.

B) Otkrivanje

Države članice ulažu najveće moguće napore u otkrivanje nepravilnosti (uključujući sumnje na prijevaru) i trebale bi poduzeti odgovarajuće mjere da isprave situaciju i odrede sankcije. S obzirom na to, od ključne je važnosti da nacionalna nadležna tijela u potpunosti iskoriste alate i ljudske resurse koji su im na raspolaganju za otkrivanje nepravilnosti.

Analiza mjera za otkrivanje i tehnika koje se upotrebljavaju trebala bi uključivati:

- ✓ izradu inventara postojećih sustava za unutarnju i vanjsku kontrolu
- ✓ provjeru postoji li postupak za zviždače i ocjenjivanje njegove učinkovitosti
- ✓ provjeru prenose li se informacije odgovarajućim kanalima i na učinkovit način nakon otkrivanja sumnje na prijevaru
- ✓ pojašnjenje što uključuje sustav za prijavljivanje nepravilnosti i prijevара na nacionalnoj razini i razini EU-a i provjera jesu li zaposlenici svjesni tih postupaka i
- ✓ navođenje odgovornih tijela za kontrolu kvalitete izvješća (AFCOS ili drugo nacionalno tijelo).

⁶ Odredba o razmjeni informacija među institucijama nalazi se u članku 26. Zakona o upravnom postupku (NN 47/09).

Učinkovitost mjera otkrivanja ovisi o tome postoje li snažni administrativni sustavi, uključujući:

- ✓ čvrste i jasne postupke za rješavanje slučajeva sumnje na prijevaru i osiguranje brzog prenošenja odgovarajućih informacija odgovarajućim tijelima
- ✓ jasnu politiku zaštite zviždača
- ✓ upotrebljava li osoblje alate za otkrivanje prijevare
- ✓ izobrazbu i
- ✓ čvrst i učinkovit mehanizam izvješćivanja.

Prijavljivanje i analiza nepravilnosti: koristan alat

U skladu s obvezama EU-a o prijavljivanju,⁷ države članice moraju redovito Komisiji (OLAF) prijavljivati nepravilnosti i slučajeve sumnje na prijevaru putem Sustava za upravljanje nepravilnostima (IMS).

To je vrlo važno za Komisiju (OLAF) i države članice jer im omogućuje stjecanje više znanja o vrsti nepravilnosti i prijevare, o uzorcima prijevare, mjeri u kojoj se javlja prijevare i metodama otkrivanja koje se upotrebljavaju.

Takav je sustav prijavljivanja koristan za utvrđivanje najranjivijih područja u cilju donošenja odgovarajućih mjera za ublažavanje rizika. Zahvaljujući tome sustavu zaposlenici bi mogli postati oprezniji u pogledu prijevare.

C) Istraga i progon

Analiza mjera i tehnika povezanih s istragom i kaznenim progonom trebala bi biti usmjerena na prijevaru, korupciju i ostale nezakonite aktivnosti protiv financijskih interesa EU-a u području ESIF-a. Ona će uključivati sljedeće:

- ✓ ocjenu pravnih, ustrojstvenih i postupovnih pravila u vezi s upravnim i/ili kaznenim istragama i kaznenom progonu i
- ✓ ocjenjivanje tečnosti i kvalitete protoka/razmjene informacija između odgovarajućih nadležnih tijela.

Učinkovitost mjera povezanih s istragom i kaznenim progonom ovisi o postojanju snažnih administrativnih struktura i sustava, posebno:

- ✓ jasnih i djelotvornih pravila o razmjeni informacija između odgovarajućih upravnih i pravosudnih tijela

⁷ npr. Uredba Komisije (EZ) br. 1828/2006 od 8. prosinca 2006. o utvrđivanju pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 o utvrđivanju općih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu i Kohezijskom fondu i Uredbe (EZ) br. 1080/2006 Europskog parlamenta i Vijeća o Europskom fondu za regionalni razvoj

- ✓ jasne i čvrste suradnje između relevantnih upravnih i pravosudnih tijela
- ✓ specijalizacija istražitelja i državnih odvjetnika u području ESIF-a i
- ✓ trajna izobrazba u tom području.

D) Reparacija

Države članice trebale bi biti odlučne osigurati osude u slučaju prijave, korupcije ili drugih nezakonitih aktivnosti na štetu financijskih interesa EU-a i trebale bi uložiti iste napore koje bi uložile da se radi o njihovim nacionalnim interesima. Glavni odvrćajući čimbenik za moguće počinitelje prijave provedba je sankcija i njihova vidljivost.

Analiza mjera i tehnika povezanih s reparacijom trebala bi uključivati sljedeće:

- ✓ ocjenjivanje pravnih, ustrojstvenih i postupovnih pravila koja se odnose na administrativne i kaznene sankcije
- ✓ ocjenjivanje odvrćajućeg učinka određenih kazni.

Djelotvornost mjera povezanih s reparacijom ovisi o postojanju snažnih administrativnih struktura i sustava, posebno:

- ✓ sustava djelotvornih, odvrćajućih i razmjernih upravnih i/ili pravosudnih sankcija koje prelaze financijske ispravke koji se primjenjuju u slučaju nepravilnosti
- ✓ jasnog određenja tijela odgovornih za osiguranje točne primjene sankcija i ispunjenje utvrđenih obveza
- ✓ učinkovitih i djelotvornih sustava za povrat sredstava
- ✓ statističkog praćenja i
- ✓ izobrazbe, seminara, praktičnih alata i priručnika.

2. Procjena rizika od prijevara

Kod procjene rizika od prijevara u svrhe razrade strategije suzbijanja prijevara u području ESIF-a treba voditi računa o nacionalnim posebnostima strategije. Treba pronaći odgovarajuću ravnotežu između detaljne procjene rizika od prijave svih procesa i postupaka na operativnoj razini i globalnog pristupa. Prethodni bi bilo prikladan za izradu strategije na regionalnoj ili sektorskoj razini, a potonji bi se trebao upotrijebiti za definiciju nacionalnih ciljeva.

Treba primijeniti zdrav razum i, ako je potrebno, prilagoditi pojedinosti procjene rizika od prijave u cilju ostvarenja odgovarajuće ravnoteže.

Provedba procjene rizika od prijave

Ona se može razlikovati među državama članicama ovisno o sljedećem:

- veličini zemlje
- stupnju decentralizacije
- vrsti organizacije zadužene za upravljanje ESIF-om i
- administrativnoj i/ili pravosudnoj strukturi.

2.3.1. Opći elementi za izvršavanje procjene rizika od prijevare

Kod utvrđivanja mogućih rizika od prijevare treba voditi računa o sljedećim točkama:

1. Osoba koja je sklona počiniti prijevare učinit će to u sljedećim okolnostima:⁸
 - on/ona ima priliku: npr. nalazi se na pravom mjestu i u pravim okolnostima da može djelovati, postupci u sektoru nisu jasni ili ih je lako zaobići itd.
 - on/ona ima motivaciju: ima problema na poslu s nadređenima ili u obitelji ili ima financijskih teškoća
 - on/ona može racionalizirati svoje postupke: može smatrati da su opravdani jer nešto zamjera poslodavcu (npr. nije dobio/la unaprjeđenje, zna da kolege sudjeluju u prijevare i da nadređeni zaposlenici nisu dobar primjer)
 - on/ona ima razloga vjerovati da postoji vrlo mala vjerojatnost da će biti uhvaćen/a i/ili kažnjen/a.
2. Procjena rizika od prijevara

Procjena rizika od prijevara posebno je usmjerena na otkrivanje uvjeta koji bi mogli uputiti na postojanje poticaja, pritisaka ili prilika koje će osobe potaknuti na prijevare i druge nepravilnosti i na otkrivanje situacija u kojima se mogu javiti slučajevi nepravilnosti i prijevare. Kod procjene vjerojatnosti prijevare treba zauzeti vrlo konzervativan pristup i voditi računa o načelu „nulte tolerancije“.

2.3.2. Koja metodologija za procjenu rizika od prijevara?

Upravljačka tijela moraju izvršavati procjenu rizika od prijevara u skladu s Uredbom (EU) br. 1303/2013 koja se primjenjuje na programsko razdoblje 2014. – 2020., kako je prethodno navedeno. Ona mogu upotrijebiti smjernice o procjeni rizika od prijevare i učinkovite i razmjerne mjere za suzbijanje prijevare koje je izradila Komisija za programsko razdoblje,⁹ ili mogu upotrijebiti neku drugu metodologiju. Bez obzira na izabranu metodu, procjena rizika od prijevare trebala bi se provoditi vodeći računa o tome da su obuhvaćena sva područja poslovanja, sektorski fondovi i financijski instrumenti (npr. postupci za javnu nabavu, odobravanje bespovratnih sredstava i natječaji / dodjela tehničke pomoći).

⁸ Na temelju teorije trokuta prijevare koju je razvio Donald R. Cressey u knjizi *Other People's Money* (Montclair: Patterson Smith, 1973.) str. 30.

⁹ EGESIF 14-0021-00 od 16. lipnja 2014.

Služba odgovorna za razradu nacionalne strategije suzbijanja prijevvara trebala bi upotrijebiti rezultate procjene rizika od prijevare kao početnu točku. Mogu se organizirati *ad hoc* radionice s tijelima za upravljanje i kontrolu u cilju evaluacije i prilagodbe konsolidiranih aktivnosti. S tim nadležnim tijelima treba razgovarati o određivanju prioriteta među rizicima.

Ne preporučuje se angažiranje vanjskih suradnika za procjenu rizika od prijevvara jer je za to potrebno dobro poznavanje postojećeg sustava upravljanja i kontrole kao i vrste korisnika koji dobivaju sredstva iz programa.

2.3.3. Minimalni zahtjevi za dobru metodologiju

Bez obzira na to koja je metodologija odabrana, ona bi trebala uključivati barem tri sljedeće faze:

a) utvrđivanje rizika od prijevvara;

b) ocjenjivanje rizika od prijevare uzimajući u obzir već postojeće mjere za ublažavanje tih rizika.

Ova se evaluacija temelji na sljedeća dva pokazatelja:

- vjerojatnost pojave prijevvara i
- učinak prijevare ako se dogodi.

Može se upotrijebiti tablica iz Priloga 1. prethodno navedenih smjernica o procjeni rizika od prijevvara. Još jedan primjer takve tablice prikazan je u nastavku.

Vjerojatnost pojave prijevvara može se procijeniti na sljedeći način:

Evaluacija	Vjerojatnost	Značenje
1.	Niska	Vjerojatnost pojave prijevvara gotovo je jednaka nuli ili je vrlo niska i postoji samo mali broj prethodnih slučajeva u kojima je počinjena takva prijevvara.
2.	Srednja	Postoji određeni rizik od pojave prijevare. Ovaj se zaključak temelji na činjenici da je u prošlosti bilo sličnih slučajeva. Postoji svijest o takvim situacijama.
3.	Visoka	Postoji visoki rizik od pojave prijevare. Ovaj se zaključak temelji na činjenici da su se takvi slučajevi učestalo javljali i ponavljali u prošlosti. Te su situacije dobro poznate.

Učinak prijevare, ako se dogodi, može se ocijeniti na sljedeći način:

Evaluacija	Učinak	Značenje
1.	Nizak	Prijevvara neće utjecati na zadaće i aktivnosti koje su planirane ili su u tijeku ili će na njih utjecati samo malo i neće biti potrebna dodatna sredstva.
2.	Srednji	Prijevvara će imati znatan štetni učinak na tekuće aktivnosti i možda će biti potrebno izdvojiti dodatna sredstva kako bi se osiguralo ostvarenje ciljeva tih aktivnosti.
3.	Visok	Prijevvara će imati znatan štetni učinak na tekuće aktivnosti i bit će potrebno izdvojiti znatna dodatna sredstva kako bi se osiguralo ostvarenje ciljeva tih aktivnosti. Ova se kategorija također primjenjuje na slučajeve kada, čak i s dodatnim sredstvima, više neće biti moguće ostvariti utvrđene ciljeve.

c) stupnjevanje rizika od prijevare.

Pritom se na temelju ukupne izloženosti riziku i vrste rizika ocjenjuje koji rizici od prijevare imaju prednost. Najveće rizike od prijevvara treba što hitnije ukloniti.

2.3.4 Alati za procjenu rizika od prijevvara

Rizici od prijevvara mogu se utvrditi i ocijeniti zahvaljujući znanju stečenom u prethodnim slučajevima prijevvara u vezi sa strukturnim i kohezijskim fondovima te na temelju uobičajenih vrsta prijevvara koje se ponavljaju. Moguće prijevare mogle bi se klasificirati prema vrsti programa ili ugovora, vrijednosti ugovora, trajanju projekta, fazi projekta na koju se odnose, vrsti aktivnosti koja se financira iz projekta, zemljopisnoj regiji ili vrsti korisnika ili uzroku prijevare. Zahvaljujući tim aktivnostima moći će se utvrditi najrizičnija područja.

Dokumentacija

Države članice imaju na raspolaganju razne dokumente koji se svake godine razrađuju na nacionalnoj i međunarodnoj razini. OECD, Međunarodni monetarni fond, Svjetska banka, Europska komisija i Europski parlament izdaju brojna izvješća koja bi mogla biti korisna državama članicama.

Neki od nedavno donesenih, zanimljivih dokumenata koje je moguće citirati sljedeći su:

- godišnja izvješća Komisije o zaštiti financijskih interesa EU-a
- posebni dokumenti kao što je popis znakova upozorenja¹⁰, smjernice o sukobima interesa i krivotvoreni dokumenti
- OLAF-ova zbirka anonimnih predmeta koji se odnose na strukturna djelovanja (2011.)

¹⁰ Znak upozorenja pokazatelj je moguće prijevare, korupcije i slično. To je znak koji ukazuje da nešto nije u redu i da će možda biti potrebna daljnja istraga.

- izvješća o reviziji koja su pripremili revizori Komisije
- izvješća o reviziji Europskog revizorskog suda
- izvješća o reviziji nacionalnih revizijskih tijela
- izvješća EU-a kao što je izvješće EU-a o borbi protiv korupcije i
- studija tvrtke Price Waterhouse Coopers o trošku korupcije u javnoj nabavi.

Alati IT-a

Alati IT-a danas su neprocjenjiv instrument za pomoć u analizi glavnih uzoraka prijevare i sektora izloženih najvećem riziku. Baze podataka, prikupljanje podataka i alate za mjerenje rizika treba intenzivno upotrebljavati kada su dostupni.

Sustav za upravljanje nepravilnostima (IMS) najveća je baza podataka o prijevari u Europi i može se upotrebljavati za analizu prijevara.

Komisija je razvila poseban alat za mjerenje rizika, Arachne, kojim se omogućuje utvrđivanje područja (operacija, projekata, korisnika i ugovora ili ugovaratelja) kada postoji viši rizik zbog kojeg bi mogla biti opravdana dodatna pozornost nadležnih tijela država članica. Arachne se stavlja na raspolaganje svim državama članicama koje su ga izabrale upotrebljavati. Države članice mogu također razviti slične alate.

Ostali izvori informacija

Vrijedi spomenuti sljedeće glavne izvore:

- upitnici, radionice i sastanci s rukovoditeljima i ostalim zaposlenicima i
- seminari, konferencije i događaji za promicanje razmjene dobre prakse na nacionalnoj i međunarodnoj razini.

3. Faza razrade: određivanje ciljeva nacionalne strategije suzbijanja prijevара i utvrđivanje pokazatelja za mjerenje rezultata provedbe strategije

Ciljevi nacionalne strategije suzbijanja prijevара predstavljaju plan država članica u borbi protiv prijevара u području ESIF-a u nadolazećim godinama. Oni moraju biti popraćeni odgovarajućim povezanim pokazateljima kako bi se omogućila provedba strategije koja će se detaljno i učinkovito pratiti te kako bi se omogućilo ocjenjivanje njezine učinkovitosti.

3.1. Određivanje ciljeva

Ciljevi bi trebali biti neposredno i logički povezani s rezultatima stanja i rezultatima procjene rizika od prijevара izvršene za vrijeme pripreme faze. U njima bi se također trebali uzeti u obzir opći nacionalni prioriteti države članice u pogledu ESIF-a i borbe protiv prijevара. To znači da bi se ciljevi trebali temeljiti na nacionalnoj strategiji suzbijanja prijevара ili korupcije, ako takva strategija postoji, ili biti barem s njom povezani. I na kraju, trebali bi također biti usklađeni s preporukama EU-a.

3.1.1. Obilježja ciljeva

Ciljevi bi trebali biti specifični, mjerljivi, ostvarljivi, realistični i relevantni i vremenski određeni (**S**pecific, **M**easurable, **A**chievable, **R**ealistic and **R**elevant and **T**ime-bound (SMART)).

Ne bi trebali biti toliko brojni da onemogućе učinkovitu provedbu i praćenje nacionalne strategije suzbijanja prijevара. U njima bi trebali biti jasno navedeni i prikazani prioriteti koje su države članice utvrdile u borbi protiv prijevара povezanih s ESIF-om. Ciljevi bi trebali biti realistični s obzirom na dostupne resurse.

Tekst svakog cilja trebao bi biti dinamičan i u njemu bi jasno trebao biti prikazan smjer u kojem treba ići. Na primjer, cilj „jačanje sposobnosti” nema smisla. Cilj „Jačanje administrativne sposobnosti za bolju borbu protiv prijevара na štetu proračuna EU-a i nacionalnih proračuna” ekspresivniji je.

Ciljevima bi trebale biti obuhvaćene sve faze ciklusa suzbijanja prijevара. Važno je uzeti u obzir svaku fazu, odnosno, prevenciju, otkrivanje, istragu i kazneni progon te povrat sredstava i sankcija.

Različite faze ciklusa suzbijanja prijevара nisu međusobno neovisne. One su usko međusobno povezane. Osiguranje ispravnog protoka informacija i suradnje između tijela odgovornih za svaku fazu jednako je važno kao i provedba same faze. Brzim prijenosom ključnih informacija i potpunom suradnjom između tijela za provođenje zakona i tijela za upravljanje, potvrđivanje ili reviziju prije, za vrijeme i nakon istraga osigurati će se

učinkovitost istraga. Time će se također omogućiti upravljačkim tijelima da donesu prave odluke o praćenju određenih predmeta, posebno u pogledu sigurnosnih mjera, kao što su blokiranje ili obustava plaćanja. Naposljetku, osim povrata, znatnu odvrćajuću snagu imaju i proaktivni pristup i relevantnost poduzetih mjera.

3.1.2. Razdoblje pokriveno strategijom

Postoje dvije mogućnosti u pogledu razdoblja pokrivenog strategijom.

Prva se mogućnost sastoji od povezivanja strategije izravno s operativnim programima. Sljedeći višegodišnji financijski okvir obuhvaća razdoblje 2014. – 2020. Moglo bi imati smisla povezati trajanje strategije s razdobljem obuhvaćenim operativnim programima. To bi značilo da bi strategija trebala biti valjana do zatvaranja operativnih programa za razdoblje 2014. – 2020. U slučaju odabira te mogućnosti, također treba uzeti u obzir operativne programe koji se odnose na razdoblje 2007. – 2013. i ciljevi bi se također trebali primjenjivati na te programe.

Druga je mogućnost razmotriti kako se nacionalna strategija suzbijanja prijevare odnosi na ESIF kao opća strategija koja bi se trebala primjenjivati na ESIF neovisno od višegodišnjeg financijskog okvira. To znači da bi se razdoblje pokriveno nacionalnom strategijom trebalo odrediti neovisno o razdoblju višegodišnjeg financijskog okvira. Bez obzira na to, strategija kojom se nastoji utvrditi srednjoročna ili dugoročna vizija u određenom području mora obuhvaćati najmanje četiri do pet godina.

Primjer ciljeva

1. Osiguravanje okruženja za ESIF otpornog na prijevare (Uspostava odgovarajućeg pravnog okruženja).
2. Promicanje sprječavanja prijevare u javnosti i među osobljem koje sudjeluje u provedbi ESIF-a.
3. Povećanje učinkovitosti kontrola da najveće moguće razine.

3.2. Utvrđivanje pokazatelja

Pokazatelji su bitni elementi u strategiji suzbijanja prijevara za mjerenje napretka ostvarenog prema ispunjenju njezinih ciljeva. Oni će se upotrebljavati za izvješćivanje o strategiji i pomoći će u ocjenjivanju učinaka provedbe.

Pokazatelji mogu biti kvantitativni ili kvalitativni.

Kvantitativni pokazatelj može biti:

- broj: npr. broj sporazuma o suradnji potpisanih između nadležnih tijela (npr. tijela za reviziju i pravosudna tijela)
- postotak koji odražava situaciju u određenom trenutku u vremenu: npr. broj predavanja/broj sudionika, prema programu, u određenoj godini ili

- postotak iz kojeg se vidi ostvareni napredak: npr. $((FC(\text{godina } N) - FC(\text{godina } N-1)) / FC(\text{godina } N-1)) * 100$ (pri čemu FC = broj slučajeva sumnje na prijevare na koje su uputila upravljačka tijela, tijela za potvrđivanje ili revizijska tijela).

Kvalitativni pokazatelj može biti:

- izjava s odgovorom da ili ne: npr. postoji li etički kodeks? — da; ili
- ocjena razine usklađenosti u određenom području na temelju ljestvice (visoka, srednja, niska).

Kvalitativni pokazatelj može se smatrati subjektivnijim od kvantitativnog pokazatelja. Međutim, može također biti relevantniji i smisleniji od kvantitativnog pokazatelja. Osim toga, treba voditi računa o tome da bi pokazatelje trebalo analizirati i komentirati ne kao zasebne informacije, već uzimajući u obzir kontekst i ostale pokazatelje.

Pokazatelje bi trebalo lako utvrditi i/ili izračunati. To znači da njihova evaluacija ne bi trebala predstavljati dodatno radno opterećenje, već bi se trebala zasnivati na postojećim i pouzdanim izvorima (kao što su postojeće baze podataka koje se upotrebljavaju za bilježenje nazočnosti na izobrazbi ili prijavljenim slučajevima prijave, npr. Sustav za upravljanje nepravilnostima (IMS) itd.) iz kojih se mogu jednostavno i brzo izvući glavne informacije. Trebalo bi ih biti jednostavno provjeriti u cilju osiguranja potpune transparentnosti i tako održati povjerenje javnosti.

Dobro odabrani pokazatelji bit će od ključne važnosti za ocjenjivanje učinka provedbe strategije i za njezino ažuriranje i revidiranje.

Primjeri pokazatelja

Ciljevi	Pokazatelji
Osiguravanje okruženja za ESIF otpornog na prijevare	Broj izmjena propisa po godini
Povećanje učinkovitosti kontrola na najveću moguću razinu	Prosječan iznos povrata sredstava po izvršenoj kontroli
Poboljšanje učinkovitosti kaznenog progona slučajeva povezanih s ESIF-om	Broj državnih odvjetnika osposobljenih u području borbe protiv prijave u ESIF-u

4. Uspostava akcijskog plana

Strategija suzbijanja prijevare trebala bi biti popraćena detaljnim akcijskim planom u kojem se ciljevi prenose u aktivnosti. Akcijski plan trebala bi razraditi služba odgovorna za nacionalnu strategiju suzbijanja prijevare uz potporu osnovanog tima stručnjaka (vidjeti 2.1. na stranici 7.). U ovoj su fazi od ključne važnosti razmatranje troškova i koristi i dostupnost ljudskih resursa. Glavni bi naponi trebali biti usmjereni uglavnom na one mjere koje su utvrđene kao prioritetne. Na temelju rezultata stanja i procjene rizika od prijevare trebao bi se dobiti jasan pregled prioriteta.

Države članice imaju na raspolaganju velik broj alata za razvoj učinkovitih i djelotvornih aktivnosti. One bi trebale razmotriti poduzimanje aktivnosti u sljedećim područjima:

- izradi zakonodavstva
- organizaciji
- upravljanju
- postupcima
- sredstvima i resursima
- suradnji na nacionalnoj razini između nadležnih tijela
- suradnji na razini EU-a (s Komisijom i drugim državama članicama).

Akcijski plan temelji se na utvrđenim **prioritetima** i povezanim ciljevima. U njemu se odgovarajućim nadležnim tijelima dodjeljuje odgovornost za provedbu prioriteta aktivnosti i za povezano praćenje. Ti bi prioriteti trebali odražavati glavna područja u kojima se strategijom može pridonijeti unaprjeđenju aktivnosti suzbijanja prijevare. U njemu bi se također trebale dodijeliti odgovornosti pojedinim dionicima ili partnerima AFCOS-a u državi članici, uz potporu, ako je primjereno, drugih partnera, primjerice EU-a i/ili nacionalnih institucija.

Akcijski plan trebao bi obuhvaćati posebne **zadace** i u njemu bi trebalo biti navedeno kojim su tijelima dodijeljene te ciljni datumi do kojih treba ostvariti ciljeve. Zadace bi trebale biti podijeljene u područja koja odgovaraju područjima iz nacionalne strategije suzbijanja prijevare za ESIF.

Treba razmotriti svaku zadaću u cilju postizanja sinergije i poticanja integriranog pristupa. Akcijskim planom bi se, primjerice, trebala uzeti u obzir činjenica da se ESIF-ovi upotrebljavaju za unaprjeđenje uvjeta života stanovništva EU-a, za poticanje rasta i stvaranje radnih mjesta. Ovaj se cilj ne može ostvariti ako se sredstva iz proračuna zloupotrebljavaju.

Pojedinačne aktivnosti mogu se izvršavati u obliku projekata kojima će se ostvariti ciljevi utvrđeni u strategiji suzbijanja prijevare u području ESIF-a.

U svakoj državi članici treba uspostaviti strukturiranu mrežu nadležnih tijela za provedbu strategije suzbijanja prijevare za ESIF i povezani akcijski plan. Zadaća takvih mreža bila

bi osigurati provedbu strategije i akcijskog plana, njihovu evaluaciju i praćenje na sustavan način te, prema potrebi, njihovo ažuriranje i reviziju.

Moguća uloga AFCOS-a

Ovisno o organizaciji koja postoji u svakoj državi članici, nacionalna služba za koordinaciju borbe protiv prijevара (AFCOS) trebala bi pratiti provedbu akcijskog plana.

AFCOS bi svake godine trebao dostaviti izvješće o provedbi akcijskog plana (kojim će biti obuhvaćeno razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca). On bi također trebao nakon dvije godine izraditi reviziju akcijskog plana u sličnom formatu kao i sam plan.

Mjere koje je moguće poduzeti uključuju sljedeće:

- uspostava politike za zviždače
- jačanje koordinacije i suradnje između nadležnih nacionalnih tijela, posebno u pogledu razmjene znanja o uzorcima prijevара
- jačanje zakonodavstva i metodološke smjernice
- povećanje svijesti javnosti
- uspostava postupka za uklanjanje otkrivenih nepravilnosti i sumnje na prijevара u ESIF-u
- razvoj snage prikupljanja podataka i alata za mjerenje rizika kojima će se lakše utvrditi čimbenici rizika na razini pojedinih projekata
- jačanje suradnje između tijela državne uprave uključenih u javnu nabavu i kontrolu javne nabave
- jačanje cjelovitosti i suzbijanje sukoba interesa u javnoj nabavi
- priprema priručnika za državne službenike koji sudjeluju u javnoj nabavi dajući im smjernice o njihovoj ulozi u uklanjanju nepravilnosti, prijevара i korupcije u području ESIF-a i
- jačanje razmjene iskustava između nacionalnih tijela i europskih partnera (OLAF, nadležni GU-ovi Komisije, druge države članice).

5. Evaluacija i ažuriranje strategije

Nacionalna strategija suzbijanja prijevara trebala bi biti živi dokument koji se redovito prilagođava i ažurira kako bi se uzele u obzir glavne nastale strukturne i/ili ustrojstvene promjene ili trendovi u uzorcima prijevara.

Stoga je nužno provoditi redovite evaluacije kako bi se osiguralo da su poduzete odgovarajuće radnje i da će se ciljevi pravovremeno ostvariti. Na temelju evaluacije utvrdit će se u kojoj su mjeri ostvareni ciljevi, je li dosad prihvaćen pristup primjeren te je li nužno **ažurirati strategiju**.

Evaluacije se provode povremeno u skladu s utvrđenim rokovima – srednjoročna evaluacija koja se provodi na sredini, godišnja evaluacija i slično ili završna provedba.

Evaluaciju bi trebalo izvršavati nadležno tijelo koje koordinira provedbu strategije. Potrebno je pripremati godišnje izvješće u kojem se daje pregled ostvarenog napretka.

Za vrijeme srednjoročne evaluacije bilo bi korisno razmotriti je li nužno ažurirati strategiju kako bi se osiguralo ostvarenje utvrđenih ciljeva. U tom trenutku potrebno je objaviti srednjoročno izvješće o evaluaciji.

Završnu evaluaciju trebalo bi provesti na kraju razdoblja obuhvaćenog strategijom. U njoj će se mjeriti rezultati provedbe i osigurat će se osnova za sljedeću strategiju. Evaluacija bi trebala biti usmjerena na sredstva za provedbu te na same rezultate. U ovoj će se fazi mjeriti učinkovitost (rezultata, ili izlaznih vrijednosti, u odnosu na uložena sredstva ili ulazne vrijednosti) i djelotvornost strategije (omjer između cilja ostvarenih rezultata i cilja koji treba ostvariti). U završnom izvješću o evaluaciji bit će prikazani rezultati strategije.

Kriterijima evaluacije trebalo bi se moći utvrditi:

- a) u kojoj mjeri rezultati provedbe strategije odgovaraju planiranim izlaznim vrijednostima utvrđenima u strategiji u fazi izrade;
- b) omjer troškova koji su stvarno nastali kako bi se ostvarili očekivani rezultati i troškova procijenjenih u trenutku izrade strategije i
- c) u kojoj su mjeri zadovoljene aktivnosti i rokovi utvrđeni u akcijskom planu.

Rezultati ažuriranja i prilagodbe strategije mogu biti:

- ažuriranje ili revizija ciljeva
- prilagodba pokazatelja
- ažuriranje rokova i
- uvođenje novih mjera ili prilagodba postojećih mjera.

Prilozi

Prilog 1.: predložak i sadržaj nacionalne strategije suzbijanja prijevvara

U ovom su dokumentu navedene neke preporuke o glavnim točkama koje treba razraditi u strategiji. Preporuke i prijedlozi navedeni su u kurzivu. Izravni prijedlozi navedeni su običnim slovima.

1. Uvod i opći kontekst

Ovo bi poglavlje trebalo uključivati sljedeće:

- *uputu na pravni okvir EU-a i na nacionalni pravni okvir*
- *uputu na glavne nacionalne prioritete koji bi mogli imati učinak na borbu protiv prijevvara, korupcije ili neke druge nezakonite aktivnosti*
- *uputu na nacionalnu strategiju ili politiku o suzbijanju prijevvara, korupcije i svih vrsta financijskog kriminala, ako ih ima*
- *izjavu kojom se potvrđuje opća posvećenost politici i spremnost nadležnih tijela da ulože napore u borbu protiv prijevare, posebno jer se odnosi na sredstva EU-a i*
- *napomenu o mogućim poveznicama s drugim nacionalnim politikama ili političkim prioritetima.*

Također treba uključiti sljedeće informacije koje se posebno odnose na europske strukturne i investicijske fondove (ESIF):

- *popis nadležnih tijela i službi uključenih u praćenje ESIF-a i u suzbijanje prijevare, korupcije i ostalih nezakonitih aktivnosti štetnih za ESIF*
- *pojedivosti o tome kako je strukturirano praćenje sredstava EU-a, odnosno, je li praćenje centralizirano, decentralizirano ili strukturirano na neki drugi način i*
- *postojanje posebnih mjera ili strategija povezanih s borbom protiv prijevare u tom sektoru.*

Navesti koje je nacionalno tijelo odgovorno za strategiju, posebno za razradu strategije i praćenje njezine provedbe.

Navesti razdoblje koje je obuhvaćeno strategijom.

2. Stanje i procjena rizika od prijevара

Navesti razloge zašto je potrebna strategija (tj. pozadina strategije).

Navesti glavna područja u kojima su prilikom ocjene postojeće situacije utvrđene prednosti ili područja koja treba unaprijediti i istaknuti uzrok nedostataka. Nije nužno detaljno opisati svako područje (zakonodavstvo, ustrojstvena struktura, upravljanje i dionici, postupci, sredstva i resursi, suradnja na nacionalnoj razini između nadležnih tijela i suradnja na razini EU-a), već se samo usredotočiti na glavna područja koja treba unaprijediti i koja će biti obuhvaćena ciljem.

Sažeti glavne nalaze procjene rizika od prijevара i usredotočiti se na one za koje je potreban poseban doprinos u okviru strategije.

Zaključiti s područjima u kojima bi se strategijom trebale zatvoriti „praznine“ u postojećem sustavu i tako unaprijediti djelotvornost mjera za suzbijanje prijevара.

Uputiti na načela i vrijednosti kojima je popraćena strategija.

3. Sredstva i resursi

U ovom bi poglavlju trebala ukratko biti opisana glavna sredstva i resursi koji će imati ulogu u provedbi strategije (specijalizirane službe za suzbijanje prijevара, koordinacijski odbori, mreže za suradnju među službama, sporazumi među službama, sustavi IT-a, postupci i smjernice). Ono bi posebno trebalo sadržavati sljedeće:

- *pregled službi odgovornih za upravljanje, potvrđivanje i reviziju ESIF-a*
- *pregled službi odgovornih za borbu protiv prijevара, korupcije i ostalih nezakonitih aktivnosti štetnih za ESIF*
- *informacije o ulozi sustava IT-a u suzbijanju prijevара, ako je primjenjivo i*
- *informacije o politici izobrazbe i resursima za izobrazbu.*

4. Svrha strategije, ciljevi i povezani pokazatelji i njihova uloga u ciklusu suzbijanja prijevара

Opisati svrhu strategije.

Dati kratak opis svakog cilja. Treba uputiti na potrebe utvrđene u 2. poglavlju jer bi cilj trebao logički proizlaziti iz tih potreba.

Ciljevi u cjelini trebali bi obuhvaćati sve faze ciklusa suzbijanja prijevара (prevencija, otkrivanje, istraga i kazneni progon te reparacija). Jedan cilj može obuhvaćati jednu ili nekoliko faza ciklusa.

Cilj 1.:

Pozadina (*zašto je ovaj cilj prioritet*)

Opis (*željeni rezultat*)

Pokazatelj

Cilj 2.:

Pozadina (*zašto je ovaj cilj prioritet*)

Opis (*željeni rezultat*)

Pokazatelj

...

5. Akcijski plan

Akcijski plan instrument je za provedbu nacionalne strategije suzbijanja prijevare. On je sastavni dio strategije. U njemu je predložen niz mjera i dodijeljene su odgovornosti odgovarajućim dionicima s ciljnim datumima do kojih treba ostvariti cilj. Ciljni datumi određuju se prema stupnju prioriteta.

Provedbu akcijskog plana pratit će [naziv nadležnog tijela] i ocjenjivati svake godine ili svake dvije godine. Izvješće se zatim sastavlja i podnosi [Vladi, Ministarstvu..., ...].

Akcijski plan obuhvaća sve faze ciklusa suzbijanja prijave (prevencija, otkrivanje, istraga i kazneni progon te reparacija).

Stupci „cilj“, „mjera ili aktivnost“, „nadležna služba“, „rok“ i „pokazatelj“ obavezni su, a posljednja su dva, „rizici“ i „financijski i ljudski resursi“ izborna. Države članice trebale bi razmotriti dodavanje drugih stupaca u skladu s njihovim posebnim potrebama.

Cilj 1.	Mjera ili aktivnost	Nadležna služba	Rok	Pokazatelj	Rizik (da ciljevi neće biti ostvareni)	Financijski i ljudski resursi
Cilj 2.	Mjera ili aktivnost	Nadležna služba	Rok	Pokazatelj		

Cilj 3.	Mjera ili aktivnost	Nadležna služba	Rok	Pokazatelj		

6. Evaluacija i ažuriranje strategije

Provedba strategije ocjenjivat će se u skladu sa sljedećim rokovima: [*navesti rokove za srednjoročnu evaluaciju i završnu evaluaciju strategije*]. Svaka će evaluacija biti detaljno opisana u izvješću u kojem je:

- opisana metodologija evaluacije
- procijenjena razina ostvarenja ciljeva
- naveden zaključak o tome koje korake treba dalje poduzeti.

Nakon srednjoročne evaluacije (evaluacija), odlučuje se treba li ažurirati strategiju suzbijanja prijevara i povezani akcijski plan. Strategija se ažurira kao odgovor na promjene koje su nastale tijekom njezine provedbe u cilju osiguranja odgovornosti te da služba koja je odgovorna za provedbu može unijeti promjene u samu strategiju.

Ažuriranje i prilagodba strategije mogu uključivati, ako je primjenjivo:

- ponovno razmatranje ciljeva
- prilagodbu planiranja resursa i upravljanja njima
- ažuriranje mjera i/ili rokova i
- reviziju odgovornih službi.

Završnu reviziju provedbe strategije izvršit će [*navesti datum*] i strategija će se obnoviti.

Prilog 2. pojmovnik

za nacionalne strategije suzbijanja prijevvara za europske strukturne i investicijske fondove (ESIF).

Akcijski plan za nacionalnu strategiju: plan u kojem su navedeni koraci za provedbu nacionalne strategije suzbijanja prijevvara za ESIF i za praćenje napretka prema ostvarenju njezinih ciljeva.

Administrativna rješenja: rješenja tehničke i/ili operativne prirode koja je potpisao OLAF u cilju olakšavanja suradnje i razmjene informacija između stranaka i kojima se ne stvaraju dodatne pravne obveze.

Administrativne istrage: svaka inspekcija, provjera ili druga mjera koju poduzima OLAF u skladu s člancima 3. i 4. Uredbe (EU, Euratom) br. 883/2013 u cilju ostvarenja ciljeva utvrđenih u članku 1. te Uredbe te kako bi utvrdio, ako je nužno, nepravilnu prirodu aktivnosti koje su predmet istrage; takve istrage ne utječu na ovlasti nadležnih tijela država članica da pokrenu kazneni postupak.

AFCOS (služba za koordinaciju suzbijanja prijevvara): tijelo koje koordinira aktivnosti suzbijanja prijevvara i čija je uloga olakšati učinkovitu suradnju i razmjenu informacija s OLAF-om, uključujući u pogledu informacija operativne prirode.

Arachne: alat za mjerenje rizika kojim se olakšava utvrđivanje, sprječavanje i otkrivanje visokorizičnih operacija, projekata, korisnika i ugovora ili ugovaratelja. Cilj mu je nadležnim tijelima država članica koja sudjeluju u upravljanju ESIF-om osigurati alat za utvrđivanje najrizičnijih projekata.

Revizija: preispitivanje aktivnosti i operacija određenog tijela kako bi se osiguralo da ono izvršava zadaće koje su mu dodijeljene i da funkcionira u skladu s ciljevima, proračunima, pravilima i standardima utvrđenima u strategiji. Ova bi se vrsta preispitivanja trebala provoditi redovito te će služiti za prepoznavanje odstupanja za koja će biti potrebno korektivno djelovanje.

Revizijsko tijelo: nacionalno, regionalno ili lokalno javno tijelo koje je funkcionalno neovisno od upravljačkog tijela i tijela za ovjeravanje, a koje država članica imenuje za svaki operativni program i koje je odgovorno za provjeru učinkovitosti rada sustava upravljanja i kontrole.

Korisnik: javno ili privatno tijelo i, samo za potrebe Uredbe o EPFRR-u i Uredbe o EFPR-u, fizička osoba koja je odgovorna za aktivnosti pokretanja ili provedbe; i, u kontekstu sustava državnih potpora, u skladu s člankom 2. točkom 13. Uredbe (EU) br. 1303/2013, tijelo koje prima potporu; i, u kontekstu financijskih instrumenata, u skladu s Dijelom II., Glavom IV. iste Uredbe, tijelo koje provodi financijski instrument ili fond fondova, ako je primjenjivo.

Namještanje ponuda: poseban oblik dogovora među poduzećima koji može negativno utjecati na ishod postupka prodaje ili kupnje u kojem se dostavljaju ponude.

Podmićivanje: osoba na utjecajnom mjestu obećava, nudi ili daje, izravno ili neizravno, nepripadajuću korist drugoj osobi (npr. javni dužnosnik, član javne skupštine koji izvršava zakonodavne ili upravne ovlasti, ili osoba na čelu javnog ili privatnog poduzeća ili koja radi za takvo poduzeće na bilo kojem radnom mjestu) ili kada takva osoba traži ili prima takvu nepripadajuću korist, za sebe ili nekog drugog, u zamjenu za to da djeluje ili

da se suzdrži od djelovanja u okviru izvršavanja svojih zadaća ili da povrijedi svoje dužnosti.¹¹

Središnja baza podataka o isključenjima: baza podataka Europske komisije u kojoj su sadržani podaci o tijelima koja su, iz raznih razloga povezana s financijskim nepravilnostima, isključena iz mogućnosti traženja sredstava EU-a i na koja se primjenjuju uvjeti iz Uredbe Komisije (EZ, Euratom) br. 1302/2008 od 17. prosinca 2008. o središnjoj bazi podataka o isključenjima.¹²

Tijelo za ovjeravanje: tijelo odgovorno za jamčenje točnosti i poštenja izjava o rashodima i zahtjeva za plaćanje prije slanja Europskoj komisiji. Europskim fondom za regionalni razvoj, Europskim socijalnim fondom i Kohezijskim fondom zajednički upravljaju njihove države članice, regije i ostala posrednička tijela. Jedna ili više tih skupina imenuju tijelo za potvrđivanje za svaki operativni program koji se sufinancira iz tih fondova.

Provjera: u skladu s definicijom iz Financijske uredbe, provjera određenog aspekta prihoda ili rashoda operacije.

Klaster: skupina neovisnih tijela, uključujući novoosnovana poduzeća, mala, srednja i velika poduzeća kao i savjetodavna tijela i/ili istraživačke organizacije – stvoreno za poticanje gospodarske i inovativne aktivnosti promoviranjem intenzivnih interakcija među organizacijama, dijeljenja prostora i razmjene znanja i stručnog znanja, kao i učinkovitim doprinosom prenošenju znanja, umrežavanju i širenju informacija među poduzećima i organizacijama u klasteru;

Lokalna razvojna strategija predvođena zajednicom: dosljedan skup operacija čija je svrha ispuniti lokalne ciljeve i potrebe. Njome se pridonosi ostvarenju strategija EU-a za pametan, održiv i uključiv rast i osmišljava ju i provodi lokalna akcijska skupina.

Završena operacija: operacija koja je fizički završena ili potpuno provedena i u pogledu koje su korisnici izvršili sva povezana plaćanja i u vezi s kojom je korisnicima isplaćen odgovarajući javni doprinos.

Sukob interesa: situacija u kojoj javni dužnosnik ima javni interes koji utječe, ili se čini da utječe, na nepristrano ili objektivno izvršavanje njegovih dužnosti.¹³ Privatni interes shvaća se kao korist za njega, njegovu obitelj, blisku rodbinu, prijatelje i osobe ili organizacije s kojima je imao poslovne ili političke odnose. To uključuje i povezanu odgovornost, financijsku ili građansku. U skladu s Uredbom Vijeća (EZ, Euratom) br. 966/2012, sukob interesa postoji ako je ugroženo nepristrano i objektivno obnašanje funkcije osobe uključene u izvršenje proračuna ili unutarnjeg revizora iz obiteljskih, emotivnih, političkih ili nacionalnih razloga, ekonomskog interesa ili bilo kojeg drugog zajedničkog interesa s primateljem.

Javni naručitelji: tijela državne, regionalne ili lokalne vlasti, javnopravna tijela ili udruženja koja je osnovalo jedno ili nekoliko takvih tijela vlasti ili jedno ili nekoliko takvih javnopravnih tijela.

Kontrola: u skladu s definicijom iz Financijske uredbe, mjera poduzeta u svrhu pružanja razumnog osiguranja u pogledu djelotvornosti, učinkovitosti i ekonomičnosti poslovanja, pouzdanosti izvješćivanja, zaštite imovine i podataka, sprečavanja, otkrivanja i ispravljanja prijevara i nepravilnosti i njihovog praćenja, te odgovarajućeg upravljanja

¹¹ Kaznenopravna konvencija o korupciji, Strasbourg, 27.1.1999.

¹² SL L 344, 20.12.2008.

¹³ Vijeće Europe. Preporuka br. R (2000) 10 Odbora ministara državama članicama o kodeksu ponašanja za izabrane dužnosnike, članak 13.

rizicima povezanim sa zakonitošću i pravilnošću osnovnih transakcija, uzimajući u obzir višegodišnju narav programa kao i narav predmetnih plaćanja. Kontrole mogu uključivati razne provjere kao i provedbu politika i postupaka kako bi se postigli ciljevi opisani u prvoj rečenici.

Gospodarski subjekt: svaka fizička ili pravna osoba ili drugi subjekt koji sudjeluje u provedbi pomoći iz ESIF-a, osim država članica koje obavljaju svoje ovlasti kao javna tijela. Za potrebe ovog dokumenta, pojmovi „gospodarsko tijelo“ i „gospodarski subjekt“ smatraju se istovjetnima.

Pronevjera (preusmjeravanje imovine): prisvajanje imovine ili sredstava koja su zakonito povjerena nekome na službenom položaju agenta ili čuvara. U Konvenciji UN-a protiv korupcije „pronevjera“ kao prisvajanje ili neko drugo preusmjeravanje imovine definirana je kao kazneno djelo korupcije. Međutim, pronevjera nije nužno korupcija - može biti i prijevarena (jednog počinitelja)¹⁴.

ESIF: Europski strukturni i investicijski fondovi

Europski ured za borbu protiv prijevarena (OLAF): tijelo Europske komisije odgovorno za suzbijanje prijevarena protiv proračuna Europske unije.

Europska investicijska banka (EIB): financijska institucija EU-a uspostavljena Rimskim ugovorom. Njezina je uloga pridonijeti gospodarskoj, društvenoj i teritorijalnoj koheziji promicanjem uravnoteženog razvoja unutarnjeg tržišta EU-a.

Europski investicijski fond (EIF): osigurava poduzetnički kapital za mala ili srednja poduzeća (MSP), posebno nova poduzeća i poduzeća koja se bave tehnologijom. On također osigurava jamstva financijskim institucijama (kao što su banke) za pokrivanje njihovih zajmova MSP-ovima. EIF nije kreditna institucija: on ne odobrava zajmove ili subvencije poduzećima niti izravno ulaže u poduzeća. On djeluje kroz banke i ostale financijske posrednike. Upotrebljava vlastita sredstva ili sredstva koja mu povjerava EIB ili EU.

Borba protiv prijevarena i korupcije: dio opsežnih napora borbe protiv financijskog i organiziranog kriminala, posebno suzbijanje nezakonitih aktivnosti koje mogu negativno utjecati na financijske interese EU-a. Pojam se zasniva u prvom redu na članku 325. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) koji se odnosi na aktivnosti koje utječu na financijske interese EU-a i u skladu s kojim Vijeće i Europski parlament moraju donijeti mjere u okviru redovnog zakonodavnog postupka nakon savjetovanja s Revizorskim sudom. Od lipnja 1999. Europski ured za borbu protiv prijevarena (OLAF) tijelo je zaduženo za borbu protiv prijevarena. Na temelju članaka 4. i 5. UFEU-a, koji se odnose na policijsku i pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima, Eurojust i Europol također su nadležni za pružanje potpore državama članicama u borbi protiv prijevarena i korupcije.

Krajnji korisnik: pravna ili fizička osoba koja prima financijsku potporu od financijskog instrumenta.

Financijski instrumenti: financijska potpora iz proračuna EU-a za ostvarivanje jednog ili više posebnih ciljeva politike EU-a. Takvi instrumenti mogu biti u obliku ulaganja vlasničkog ili kvazivlasničkog kapitala, zajmova ili jamstava, ili drugih instrumenata za dijeljenje rizika te se, kada je to moguće, mogu kombinirati s bespovratnim sredstvima;

Financijski interesi EU-a: u skladu s Uredbom (EU, EURATOM) br. 8383/2013, uključuju prihode, rashode i imovinu obuhvaćenu proračunom EU-a i proračunima institucija, tijela i agencija EU-a i proračunima kojima oni upravljaju i koje nadziru.

¹⁴ Studija o korupciji u sektoru zdravstvene zaštite, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, listopad 2012.

Prijevara: prema definiciji iz članka 1. stavka 1. Konvencije o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica koja je sastavljena na temelju članka K.3 Ugovora o Europskoj uniji^{15,16}:

(a) Prijevara u rashodima proračuna EU-a: svaki namjerni čin ili propust koji se odnosi na:

- korištenje ili prikazivanje lažnih, netočnih ili nepotpunih izjava ili dokumenata, čija je posljedica krivo izdvajanje ili nepropisno zadržavanje sredstava iz općeg proračuna Europskih zajednica¹⁷ ili proračuna kojima upravlja Europska zajednica, odnosno kojima se upravlja u ime Europskih zajednica;
- neotkrivanje informacija, čime se krši određena obveza, s istim učinkom,
- nepravilna primjena takvih sredstava za svrhe koje nisu izvorno navedene prilikom dodjele sredstava.

(b) Prijevara u prihodima: svako namjerno djelo ili propust koji se odnosi na:

- korištenje ili prikazivanje lažnih, netočnih ili nepotpunih izjava ili dokumenata, čija je posljedica krivo smanjivanje sredstava iz općeg proračuna Europskih zajednica ili proračuna kojima upravlja Europska zajednica, odnosno kojima se upravlja u ime Europskih zajednica;
- neotkrivanje informacija, čime se krši određena obveza, s istim učinkom,
- nepravilnu primjenu zakonski dobivene koristi s istim učinkom.

Jamstvo: pisana obveza preuzimanja odgovornosti za cijeli ili dio duga ili obveze treće osobe ili za uspješno ispunjavanje obveza od strane te treće osobe, ako nastupi događaj koji aktivira to jamstvo, kao što je neplaćanje zajma;

Procjena učinka: alat za analizu mogućih koristi i troškova različitih mogućih politika koje bi se mogle donijeti za uklanjanje određenog problema.

Namjerno postupanje:¹⁸ djelo koje je počinila osoba koja je pritom željela povrijediti ili dovesti u pitanje interes zaštićen zakonom ili je bila svjesna da će njezino postupanje uzrokovati takvu povredu ili dovođenje u pitanje, i bila je spremna prihvatiti tu posljedicu, ako nastane.

Posredničko tijelo: svako javno ili privatno tijelo koje djeluje pod nadležnošću upravljačkog tijela ili tijela za ovjeravanje, ili koje izvršava dužnosti u ime tog tijela u odnosu na korisnike koji provode operacije.

Nepravilnost: u skladu s Uredbom (EU) br. 1303/2013, svako kršenje prava Unije ili nacionalnog prava u vezi s njegovom primjenom koje proizlazi iz djelovanja ili propusta gospodarskog subjekta uključenog u provedbu ESIF-a koje šteti, ili bi moglo naštetiti proračunu Unije, tako da optereti proračun Unije neopravdanim izdatkom.

Sustav za upravljanje nepravilnostima (IMS) informacijski sustav za elektroničko prijavljivanje nepravilnosti. To je važan izvor informacija o tome u kojoj su mjeri države

¹⁵ SL C 316, 27.11.1995., str. 49.

¹⁶ Europski parlament u svojoj rezoluciji od 10. svibnja 2012. o zaštiti financijskih interesa Europske unije upućuje na činjenicu da se članak 325. UFEU-a odnosi na prijevaru, a ne na nepravilnosti. Dalje primjećuje da je prijevara voljno nezakonito postupanje, koje predstavlja kazneno djelo, a da je nepravilnost kršenje određenog pravila. Također poziva na razlikovanje između prijevara i nepravilnosti i na bavljenje korupcijom zajedno s prijevarom (vidjeti Rezoluciju Europskog parlamenta od 10. svibnja 2012. o zaštiti financijskih interesa EU-a – Borba protiv prijevare – Godišnje izvješće za 2010.).

¹⁷ Za potrebe ovog dokumenta, u skladu s Ugovorom iz Lisabona, koji je stupio na snagu 1. prosinca 2009., pojam „Europska zajednica” ili „Europske zajednice” shvaća se kao da znači „Europska unija”. Time se ne dovodi u pitanje prethodno mjerodavno zakonodavstvo.

¹⁸ Po analogiji, vidjeti Odjeljak 15. Zakona br. 3000/2005 (Slovački kazneni zakon).

članice iskoristile sredstva. Sustavom je obuhvaćena rashodna strana proračuna kojim zajednički upravljaju Komisija i države članice.

Informacijski sustav za praćenje: sustav u koji se unose podaci o svim operativnim programima, projektima, provjerama, testiranjima i revizijama u cilju osiguranja učinkovitog i transparentnog praćenja svih postupaka povezanih s provedbom strukturnih fondova, Kohezijskog fonda i Europskog fonda za ribarstvo. Njime se osigurava poveznica s informacijskim računovodstvenim sustavom za fond.

Mito u obliku provizije: oblik dogovorenog podmićivanja u kojem se primatelju mita plaća provizija u zamjenu za pružene usluge. U načelu se naknada (novac, roba ili usluge) dogovara unaprijed. Mito u obliku provizije razlikuje se od ostalih oblika podmićivanja jer kod njega postoji implicitni dogovor između dvije stranke (a ne radi se o tome da je jedna stranka ucijenila drugu). Svrha je mita u obliku provizije potaknuti drugu stranku da surađuje u nezakonitom poslu.¹⁹ Najčešći oblik podmićivanja u obliku provizije situacija je kada izvoditelj podnosi lažni ili prenapuhani račun (često za robu ili usluge koji nisu bili potrebni, koji su lošije kvalitete ili oboje), pri čemu mu zaposlenik poduzeća žrtve pomaže da osigura plaćanje. Za pomoć u osiguranju plaćanja osoba prima neku vrstu naknade (gotovina, roba ili usluge) ili uslugu (npr. posao za sebe ili rođaka). Mito u obliku provizije često se javlja u odnosu na korupciju u kontekstu javne nabave.

Pravna osnova: u načelu zakon koji se temelji na članku Ugovora kojim se EU-u daje nadležnost za djelovanje u određenom području politike i utvrđuju se uvjeti povezani s tom nadležnošću, uključujući u vezi s proračunom. Određenim člancima Ugovora Komisija je ovlaštena poduzeti određene radnje, koje podrazumijevaju potrošnju, bez potrebe za dodatnim pravnim aktom.

Makroregionalna strategija: integrirani okvir koji je potvrdilo Europsko vijeće, čiji je cilj ukloniti uobičajene izazove u određenom zemljopisnom području. Odnosi se na države članice i države izvan EU-a koje se nalaze u istom zemljopisnom području. Zahvaljujući jačanju suradnje između država članica EU-a i država izvan EU-a, strategijom se može pridonijeti ostvarenju veće gospodarske, društvene i teritorijalne kohezije.

Upravljačko tijelo: tijelo koje je odredila država članica EU-a na nacionalnoj, regionalnoj ili drugoj razini za upravljanje projektima koji se financiraju iz strukturnih fondova. Ono je zaduženo za informiranje potencijalnih korisnika, odabir projekata i praćenje provedbe.

Praćenje: u odnosu na zaštitu financijskih interesa EU-a i uporabu fondova EU-a, redovito preispitivanje i ocjenjivanje, koje uključuje prikupljanje i bilježenje financijskih i nefinancijskih podataka i informacija u cilju dobivanja pregleda postojeće razine usklađenosti s relevantnim zakonima i ostalim propisima, normama, standardima, sporazumima, ugovorima i postupcima i u cilju otkrivanja i uklanjanja rizika protiv financijskih interesa EU-a u ranoj fazi.

Sporazum o partnerstvu: dokument koji u suradnji s partnerima i u skladu s načelom upravljanja na više razina izrađuje država članica, kojim se utvrđuju strategija, prioriteti i mehanizmi te države članice za djelotvorno i učinkovito korištenje ESIF-a radi provedbe strategije Unije za pametan, održiv i uključiv rast. Sporazume o partnerstvu odobrava Komisija nakon ocjene dokumenta i razgovora s predmetnom državom članicom.

Umiješana osoba: u skladu s definicijom iz Uredbe (EU, EURATOM) br. 883/2013, svaka osoba ili gospodarski subjekt osumnjičen za prijevaru, korupciju ili bilo koju drugu

¹⁹ Studija o korupciji u sektoru zdravstvene zaštite, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, listopad 2012.

nezakonitu aktivnost kojom se šteti financijskim interesima Unije i koji je stoga pod istragom OLAF-a.

Programsko područje: zemljopisno područje obuhvaćeno pojedinim programom, ili, u slučaju programa koji pokrivaju više od jedne kategorije regija, zemljopisno područje koje odgovara svakoj pojedinoj kategoriji regije.

Zaštita financijskih interesa EU-a: osiguranje učinkovitosti i transparentnosti u stvaranju prihoda (poljoprivredne pristojbe, pristojbe na šećer, carinske pristojbe, prihod od PDV-a i prihod koji ovisi o BDP-u) za proračun EU-a; učinkovitost, djelotvornost, štednja i transparentnost u uporabi ovog proračuna i proračuna kojima upravlja EU i u uporabi imovine u vlasništvu EU-a, njegovih institucija i tijela.

Javni rashodi: svaki javni doprinos financiranju operacija iz proračuna nacionalnih, regionalnih ili lokalnih javnih tijela, proračun EU-a dodijeljen ESIF-u, proračun javnopravnih tijela ili proračun udruga javnih tijela ili javnopravnih tijela. U svrhe utvrđivanja stope sufinanciranja za programe koji se financiraju iz Europskog socijalnog fonda, oni mogu uključivati financijska sredstva koja su rezultat zajedničkog doprinosa poslodavaca i radnika.

Javno-privatno partnerstvo: oblici suradnje između javnih tijela i privatnog sektora, čiji je cilj poboljšati ostvarenje ulaganja u infrastrukturne projekte ili druga područja javne službe. Partnerstva mogu učinkovitije pružati javne usluge jer imaju prednost da mogu iskoristiti podjelu rizika i udruživanje stručnosti iz privatnog sektora te imati pristup dodatnim izvorima kapitala.

Primatelj: korisnik, izvođač ili svaka fizička ili pravna osoba koja prima bespovratna sredstva ili financiranje iz financijskog instrumenta.

Povrat sredstava: okolnosti u kojima je Europska komisija obvezna tražiti državu članicu da vrati sredstva iz strukturnih fondova koja su joj plaćena. Povrat se događa u sljedećim situacijama:

1. kada sva sredstva isplaćena državi članici nisu bila potrebna;
2. sredstva su isplaćena strukturnoj operaciji koja je već završena;
3. novac iz strukturnih i kohezijskih fondova EU-a predmet je zlouporabe zbog prijave ili nemara.

U bilo kojoj od te tri situacije, Europska komisija ima pravo od države članice tražiti povrat dodijeljenih sredstava. Za povrat sredstava mogu se aktivirati postupci povrata propisani u pravu EU-a. Za kohezijske fondove, tijelo za ovjeravanje sastavlja i šalje Komisiji inventar rashoda i traži plaćanje za svaki operativni program. To tijelo mora također provjeriti točnost stavki rashoda i ocijeniti usklađenost s primjenjivim pravilima i propisima EU-a. U slučaju problema, koji je otkriven zbog nepodudaranja među računima ili tijekom inspekcija koje je izvršila Komisija ili druga tijela, tijelo za ovjeravanje odgovorno je za nadziranje povrata sredstava. Ako je potrebno, postupak povrata može se osigurati putem lokalnog pravosudnog sustava.

Procjena rizika: jedan od koraka u postupku upravljanja rizikom. Ona uključuje mjerenje dvaju količina povezanih s rizikom R - veličina mogućeg gubitka L i vjerojatnost p da će gubitak nastati.

Ozbiljan nedostatak u učinkovitom funkcioniranju sustava upravljanja i kontrole: u skladu s definicijom iz Dijela IV. Uredbe (EU) br. 1303/2013, u svrhe provedbe Europskog fonda za regionalni razvoj, Europskog socijalnog fonda, Kohezijskog fonda i Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo, nedostatak koji iziskuje znatna

unaprjeđivanja sustava, izlaže fondove znatnom riziku od nepravilnosti te čije postojanje nije usklađeno s nekvalificiranim revizorskim mišljenjem o funkcioniranju sustava upravljanja i kontrole.

Dobro financijsko upravljanje: postupanje nadležnog tijela, za vrijeme izvršavanja njegovih aktivnosti, u skladu s načelom ekonomičnosti, načelom učinkovitosti – postizanje najboljeg odnosa između upotrijebljenih sredstava i postignutih rezultata – i načelom djelotvornosti u ostvarivanju utvrđenih ciljeva.

Strukturni fondovi: financijski instrumenti kojima se omogućuje EU-u da dodjeli financijsku pomoć određenim sektorima, regijama ili njihovim kombinacijama u cilju rješavanja gospodarskih i društvenih problema. Strukturni fondovi obuhvaćaju Europski fond za regionalni razvoj, Europski socijalni fond, Europski fond za smjernice i jamstva u poljoprivredi i Financijski instrument za smjernice u ribarstvu.

Sumnja na prijevaru: u skladu s člankom 1.a stavkom 4. Uredbi br. 1681/94 i 1831/1994 kako su izmijenjene Uredbama (EZ) br. 2035/2005 i 2168/2005, člankom 27. točkom c) Uredbe (EZ) br. 1828/2006, člankom 54. točkom (c) Uredbe br. 498/2007 i člankom 2. stavkom 4. Uredbe br. 1848/2006, svaka nepravilnost na temelju koje je pokrenut upravni ili pravosudni postupak na nacionalnoj razini kako bi se utvrdilo je li bilo namjernog djelovanja, a posebno prijevare kako je navedeno u članku 1. stavku 1. podstavku (a) Konvencije o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica²⁰. Od 2006. države članice morale su navoditi upućuje li nepravilnost na sumnju na prijevaru.

Sustavna nepravilnost: prema definiciji iz Uredbe (EU) br. 1303/2013, svaka nepravilnost koja se može ponavljati i koja ima visoku vjerojatnost pojavljivanja u sličnim vrstama operacija, što je rezultat ozbiljnih nedostataka u učinkovitom funkcioniranju sustava upravljanja i kontrole, uključujući nemogućnost uspostave odgovarajućih postupaka u skladu s ovom Uredbom i pravilima za pojedine fondove.

²⁰ Konvencija je stupila na snagu 17. listopada 2002. zajedno sa svojim Prvim protokolom i Protokolom o načinu tumačenja Konvencije od strane Suda. Drugi protokol stupio je na snagu 19. svibnja 2009.

Prilog 3. – Razrada nacionalne strategije suzbijanja prijevara za ESIF - grafikon

